

国家権力の強化と地方自治

〈現段階において地方自治をいかに捉えるか〉

藤 田 武 夫

- 一 問題の所在
 - 二 社会経済構造の全国化と集中化
 - 三 国家機能の拡大と国家権力の強化
 - 四 地方自治の意義と地位
- ## 一 問題の所在

現代の地方財政問題や地方自治問題を掘り下げて究明しようとする場合、いつも当面する問題は、現段階において地方自治をいかに捉えるべきかということである。この問題の解明は、一見簡単なようにみえるが、実際は仲々複雑であり、甚だ困難である。というのは、社会経済構造が、全国化すると同時に集中化しつつある現代社会、とくに高度の独占段階にある現代の資本主義社会においては、国家権力が強大化し、多岐にわたる国内行政に対し中央の統制が強く加わることは、必然であるが、こういう条件の下において、地方自治の存在意義は、どこに求められるであろうか、これが、先ず生ずる疑問である。他面において、イギリスやアメリカの行政学者には、行政上および財政上次

第に強化される地方団体に対する中央統制の強化、中央集権化の傾向をもって、独裁政治への接近とみ、民主政治の危機と呼ぶものもある。¹⁾さらに、社会主義国家と地方自治の関係についてもいろいろの議論があり、統一された定説は、まだないようである。しかも、現実には、一つの地方自治に関する問題や地方財政問題を論ずるにも、地方自治に対する明確な価値判断が、前提にならなければならないのである。

(1) 例えば D. N. Chester, *Central and Local Government*, 1951, p. 23—24

本稿は、右のような問題意識の下に、先ず現代における社会経済構造の特徴を具体的に検討し、次ぎに、この特殊な社会経済構造をもつ現代社会における国家機能と国家権力のあり方を一般的理論的に究明した。そして、これに対する独占段階における資本主義国家としての特殊な規定と、それによる国家機能の社会的役割を論じ、地方団体に対する中央統制の内容を問題にした。転じてかかる客観的条件と地方団体自体における諸変化に伴い、現段階において地方自治が、いかなる変化を示し、どういう社会的役割を演じているかを検討した。さらに進んで民主主義国家において地方自治が、いかなる意義をもち、またどういう地位を占めるかを究明し、これによって社会主義国家における地方自治の役割を明らかにすることに努めた。そしてこの民主主義国家における地方自治の認識をもって、現段階における地方自治の批判に役立たしめようとしたのである。もっとも本稿は、筆者自身が、地方行財政問題の研究において当面した難問題について研究した結果を、素描したにすぎないものである。

二 社会経済構造の全国化と集中化

交通通信機関の日進月歩のすばらしい発達は、実に現代の驚異である。いま、試みにわが国における明治中期以後

第一表 鉄道・道路・港湾・電話・郵便の発達

国家権力の強化と地方自治

年次	国 有 鉄 道			道 路 (km)	港 湾	電 話 (千台)	郵 便 (千通)
	延 長 (km)	人口当り 密度(m/ 1,000人)	面積当り 密度(m/ km ²)				
明治24年	887	22	2	33,607	—	—	249,199
〃 44年	9,223	185	24	44,545	1,166	—	1,619,752
大正 9年	11,770	212	31	111,861	1,528	—	3,784,132
昭和 4年	16,444	261	43	105,499	2,844	780,083	5,070,805
〃 14年	20,576	290	54	120,862	2,388	1,249,673	4,382,520
〃 24年	22,476	275	61	133,693	(25年) 3,086	1,480,832	2,707,798
〃 27年	22,611	263	61	(26年) 137,099	—	2,249,000	3,499,480

- (備考) 1) 港湾以外は、『帝国統計年鑑』(内閣統計局編)、「日本統計年鑑 総理府統計局編」より作成。港湾は、戦前は「帝国港湾統計」(内務省土木局編)、戦後は「日本国港湾統計」(運輸省港湾局編)より作成。
- 2) 鉄道延長は、国有鉄道開業線路2線以上すべて単線に換算。人口基本数は第5回日本統計年鑑による。面積基本数は、戦前は第58回帝国統計年鑑に、戦後は第5回日本統計年鑑による。道路は国道と府県道の合計のみ。港湾は重要指定港とその他の合計。郵便は内国引受通常郵便物(小包は含まず)数、但し明治24年の数字は外国郵便を含む。

の鉄道(国有)、道路、港湾、電話および郵便の発達状況を見ると、第一表のとおりである。

第一表にみられるような交通通信機関の驚くべき発達は、一国内の地理的距離を、時間的に著しく短縮し、各地域間の人口、商品、文化等の交流を頻繁にし、相互の関係を密接にすることは、改めて説くまでもない。その結果、一国内の各地域社会の分立性は、次第に除かれ、それぞれの特殊性も薄らいでくる反面、社会、経済、文化の全国的関連が強まり、その構造は、全国化されてくる。他面電力その他エネルギーの発達も顕著であり、生産の社会化を通じ、経済その他の全国的関連を強めつつある。明治中期以降におけるわが国の電力の需給状況をみると、第二表のとおりである。

第二表 電力発電及び消費量

年次	発電設備		発電量 (百万KWH)	消費実績 (百万KWH)
	発電所数	発電力 (千KW)		
明治24年	—	—	—	—
〃 44年	334	224	—	—
大正 9年	861	953	3,814	—
昭和 4年	1,434	3,628	13,312	(昭5)10,618
〃 14年	1,546	7,249	30,082	23,480
〃 24年	1,388	8,709	36,242	24,251
〃 27年	1,376	9,202	43,836	33,462

(備考) 1) 「帝国統計年鑑」, 「日本統計年鑑」, 「電気事業要覧」(通産省)より作成。

2) 本表は電気事業用を示す。

これらの物質的基礎の上に、後述のような独占資本の全国的支配は、その膨大な経営組織と支配網を通じて、人口、商品の激しい全国的な移動を促し、経済、文化の交流を進め、その全国化と劃一化をもたらしつつある。いま第一次世界大戦以後における人口移動の狀態を、社会的増減の最も激しい都道府県についてみると、第三表のとおりである。この表のうち(3)の昭和二十二年から同二十七年の五箇年間の増減は、戦時中の疎開者の大都市への復帰も加わつて、人口移動が、一層強く現われているので、それがそのまま、経済の発達に伴う正常な移動を示すものではないが、一般的に、各期間を通じて、農村地方より大都市およびその周辺地域への人口移動は、きわめて激しいものであるといわねばならない。

右の諸事実を通じて、各地域社会間の相互の關係は、きわめて緊密なものとなるとともに、それぞれの社会、経済、文化は、互に交錯し、複雑な様相を呈してくる。このことはとりもなおさず、各地域社会の分立性と特殊性を、ますます弱め、社会経済構造の全国化を進めていく。そして現代社会は、そのうちにいろいろの対立を含みながらも、H・G・ウェルスのいう「大社会」(Great Society)を形成するのである。

しかるに、ここに最も注意すべきは、この社会経済構造の全国化傾向が、今日の高度の独占資本主義段階とくに国

第三表 府県別人口推移（社会的増減）

（1）大正9年末—14年末（5年間）

増 加		減 少	
府 県	実 数(人)	府 県	実 数(人)
東 京	+ 585,499	石 川	— 144,626
大 阪	+ 361,679	北海道	— 111,678
愛 知	+ 88,489	鹿 児 島	— 54,759
京 都	+ 64,628	新 潟	— 52,534
神奈川	+ 25,240	長 崎	— 50,562
兵 庫	+ 21,898	栃 木	— 48,491
山 口	+ 4,398	長 野	— 39,563

（2）昭和5年末—10年末（5年間）

増 加		減 少	
府 県	実 数(人)	府 県	実 数(人)
東 京	+ 564,710	長 野	— 126,010
大 阪	+ 176,784	新 潟	— 92,056
兵 庫	+ 121,740	鹿 児 島	— 89,175
愛 知	+ 102,337	福 島	— 63,842
神奈川	+ 99,748	愛 媛	— 62,980
京 都	+ 73,723	熊 本	— 59,552
福 岡	+ 62,971	山 形	— 58,807

（3）昭和22年末—27年末（5年間）

増 加		減 少	
府 県	実 数(人)	府 県	実 数(人)
東 京	+1,578,978	新 潟	— 180,686
大 阪	+ 589,346	長 野	— 164,827
神奈川	+ 238,254	茨 城	— 146,827
福 岡	+ 188,493	福 島	— 134,057
愛 知	+ 154,119	栃 木	— 132,794
兵 庫	+ 149,000	鹿 児 島	— 130,523
北海道	+ 120,956	千 葉	— 116,612

（備考）戦前は「日本帝国人口動態統計」（内閣統計局）、
戦後は「人口動態統計」（厚生省）より作成。

家独占資本主義の段階においては、同時に著しい集中化の傾向を伴い、全国化と集中化が、同一現象の表裏をなしているということである。

現在の高度の独占段階において、中央の大都市に本拠をもつ独占資本の産業、金融に対する全国的支配が、いかに強大なものであるかについては、数多くの事実をあげることができる。先ずわが国の産業についてみると、主要産業

三十種の生産実績における上位五社の累積集中度は、第四表のとおりである（昭和二十四年生産実績による¹⁾）。

さらに進んで、銀行、保険等の金融界において上位十行の累積集中度をみると、次ぎのごとくである（昭和二十四年²⁾）。

（銀行は貸出残高、損害保険は正味保険料、生命保険は収入保険料による）。

集中度
59.2%
83.2%
82.8%

1) 及び 2) 公正取引委員会調査部編、日本における経済力集中の実態別表により作成

業種
銀行
損害保険
生命保険

またイートンは、一九二〇年代および三〇年代における主要国の代表的産業における独占資本の支配状況について、

て、第五表のような表をかかげている。³⁾

3) ジョン・イートン著 横山正彦訳。経済学下二九四頁による。

さらにイートンは、銀行における独占の発達について、「イギリスにおいては、一九三六年までに、『五大銀行』^{ビッグファイブ}（ロイズ、ウェストミンスター、ミッドランド、パークレーズ、ナショナル・プロヴィンシャル等の諸銀行）は、

第四表 主要産業における経済力集中度

業種	集中度	業種	集中度	業種	集中度
	%		%		%
板ガラス	100.0	電気銅	92.8	セルロイド	78.7
フィルム	100.0	製鉄	91.2	機関車	78.0
アルミニウム	100.0	石炭窒素	91.1	貨車	76.9
ビークル	100.0	電気	89.8	客車	74.6
自動車	100.0	パター	89.0	洋紙	74.1
自動車タイヤ	100.0	合成染料	88.5	セメント	70.7
原油	99.6	煉粉乳	86.4	製銅	68.3
鑄鉄管	96.5	硫酸鉍	82.9	電動機	67.9
麻紡績	95.1	梳毛紡績	79.3	電線電纜	66.2
人造絹糸	94.1	軸受	79.0	過磷酸石灰	61.7

（備考）1）公正取引委員会編「日本における経済力集中の実態」別表3による。

2）本表は、昭和24年生産実績中上位五社の累積集中度を示す。

第五表 主要諸国における独占企業の支配

	年度	独占企数業	工業支配率
			%
アメリカ			
石油	1932	1	45— 50
鋼鉄	1932	3	60
銅	1933	5	98
アルミニウム	1928	1	95—100
自動車	1933	3	89
電気機器	1923	2	75— 80
イギリス			
鋼鉄	1934	10	70— 75
アルミニウム	1928	1	100
造船	1926	10	66
塩基性化学製品	1928	1	95
人絹	1930	1	80
セメント	1926	2	60— 70
石鹼	1926	1	90
ドイツ			
鋼鉄	1932	5	73
アルミニウム	1928	1	80— 85
電気機器	1932	2	60— 80
人絹	1930	3	70
フランス			
塩基性化学製品	1928	1	70
電気機器	1931	1	60

握られた。」¹⁾と述べている。このような一方における主要産業の独占的支配と、他方における大銀行の支配は、融資、持株、重役派遣等を通じて、銀行資本と産業資本との癒着を生じ、金融資本の偉大な支配を確立している。

① ジョン・イーント著、横山訳、前掲書二九六頁

右のような産業、金融における独占資本の全国的支配は、必然に、前述のように全国化する一国の社会、経済、文化を、大都市中心に集中化していくのである。それは、第三表の人口移動をみても直ちにわかるように、人口は、大

国家権力の強化と地方自治

の諸銀行に預金された全資金の四分の三を支配していた。これら五大銀行の勢力範囲は、これらの銀行が、すでに預金総額の四分の一以上をおさえていた今世紀の初頭以来、着々と拡大した。同様に、アメリカ、ドイツ、フランス、日本等においても、銀行業はますます少数大銀行の手に

第六表 主要工業地帯別職工数比率の推移

	昭和6年	昭和10年	昭和13年	昭和23年	昭和24年
京浜工業地帯 (東京, 神奈川, 埼玉)	15.2	17.9	22.9	19.8	18.9
東海工業地帯 (愛知, 静岡, 三重, 岐阜)	15.7	16.3	15.8	14.2	15.1
関西工業地帯 (大阪, 京都, 兵庫)	23.0	24.8	23.9	20.5	18.8
山陽関門工業地帯 (福岡, 山口, 広島, 岡山)	8.7	9.1	9.3	10.8	11.7
以上計	62.6	68.1	71.9	65.3	64.5
其他地域	37.4	31.9	28.1	34.7	35.5
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

国家権力の強化と地方自治

(備考) 国土総合開発事務局「日本経済の地域構造の研究」による

都市をめざして殺到している。さらに主要工業地帯別職工数の集中状態についてみると、第六表のとおりであり、全国職工数の約六五パーセントが、京浜、関西、東海および山陽関門の四大工業地帯に集中している。

人口にかぎらず資金もまた大都市へ向って集まり、経済の集中化を一層促進しつつある。いま最近における東京、大阪への資金の集中状況をみると、次頁第七表のごとくであって、年々その集中度は、たかまりつつある。昭和三十年一月末現在で、全国預金総額の四四パーセント強、貸出総額の五五パーセントが、東京と大阪に集中している。このようにして、独占資本の広大な全国的支配を通じ、一国の社会、経済および文化は、大都市を中心になすすます集中化の傾向を強めている。かくて、現代社会は、各地域社会の分立性と特殊性を弱めつつ、全国化し、「大社会」化していくと同時に、それは、いよいよ集中化していくのであるが、この現代社会の特徴である社会経済構造の全国化と集中化は、必然に、国家権力や国家機能に大きな変化を招来するとともに、地方自治の意義とあり方を大きく変えていくのである。

三 国家機能の拡大・変化と国家権力の強化

右に具体的に説明したように、一国の社会経済構造が、全国化と集中化の傾向を強くするに従い、国家機能の上にも、必然に大きな変化が生じてくる。

交通や商品取引の発達によって、地方社会の経済の分立性が著しく弱化して、従来の社会構造に大きな変化をもたらすが、人口と職業の激しい移動は、この傾向に一層拍車を加え、社会経済構造は、全国的規模において大社会化される。しかし、この全国化された大社会は、そのうちに、階級的、経済的或いは文化的にいろいろ異なる条件をもつ社会集団や地方社会を包含しているのであり、その間に利害の対立、摩擦および抗争が生れる。従って、現代の大社会は、対立、抗争の諸要因を包蔵し、つねに動揺し、変化に富んでいる。

しかも、既述のように、高度の独占段階にある現代社会では、右の社会経済構造の全国化と大社会の形成が、同時に中央の大都市を中心に集中化の傾向をとることを忘れてはならない。産業、金融、商業等全経済部面にわたる独占資本の全国的制覇が、この傾向のバックをな

国家権力の強化と地方自治

第七表 東京、大阪への資金の集中（集中度は、全国を1,000とする）

年 月	東 京				大 阪			
	預 金		貸 出		預 金		貸 出	
	金 額	集中度	金 額	集中度	金 額	集中度	金 額	集中度
25年1月末	2,037	265	2,208	325	1,022	133	1,218	179
26年1月末	2,962	276	3,314	334	1,638	153	1,863	188
27年1月末	4,035	270	5,057	333	2,240	150	3,210	211
28年1月末	6,628	303	7,468	351	3,189	146	4,207	198
29年1月末	7,731	293	9,466	354	3,867	146	5,093	191
30年1月末	8,934	298	10,510	363	4,362	145	5,330	184

（備考）日銀「金融統計月報」より作成。但し30年度は、「経済統計月報」。

し、交通、人口、文化等の大都市への激しい移動、集中が、日々この傾向を激化しつつある。その結果、全国化された現代社会における右の諸社会集団や地方社会の対立抗争は、一層激しくならざるをえない。というのは、現代社会の全国化傾向が、大都市を中心として集中化し、独占資本の利益の擁護に傾くために、どうしても、国民の大多数の利益が軽視されがちになり、諸社会集団の利益のうち限られた少数のものだけの利益が、重視されるので、諸社会集団間の対立、抗争が、激しくなる。同時に、一国内の各地域間とくに大都市と農村間における社会的経済的および文化的条件のアンバランスが、いよいよ顕著にならざるをえないので、各地方社会間の利害と抗争が、激化する。

右のように、全国化すると同時に集中化する現代の大社会において、各社会集団間および各地方社会間における対立、抗争が激化する場合、現代国家は、これに対応して、この大社会の崩壊を防ぐために、その機能を拡大せざるをえないが、それは、同時に機能の性格上にも大きな変化をもたらさざるをえないのである。この点は、すでに諸学者によって指摘されている。例えば、蠟山政道学長は、その著「現代国家と行政の機能」において、「この大社会たる現代社会は、むかしの社会と異って、静的な停滞的な社会ではありえない。それは動的な進歩的な社会である。それ故に、同時に衝突と対立と激変に富んだ社会たらざるをえない。階級闘争、革命又は戦争の如き危機の原因を包蔵し、またそれを頻繁に繰り返すような運命にある。(中略)このような激動を伴っている大社会の発展に対応して、それから人間生活の秩序と安寧を如何にしてもたらしうるか。その課題の解決こそ、二十世紀半途に立つ現代国家の任務なのである。また、それは現代国家の行政機能の拡大と発展の原因なのである。」と述べていられる。また有名なA・H・ハンセンは、その著、「国民経済と州および地方の財政」(State and Local Finance in the National Economy, 1944)のうちに、アメリカ社会が幼稚な農業手工業経済から今日の大工業国に発展したことは、各級の行

政單位に全く新しい行政責任を生ぜしめた。拡大してやまぬ取引量、運輸通信の多様性の増大、最後に人口の大都市集中のごとき産業化の諸過程は、町に大都市に州にさらに連邦政府に新しい問題をもたらした。産業の発達、雇傭によって生活する尠大な賃銀労働者階級を生んだ。(中略)工業化と都市化は、家族の自給経済を破壊し、社会と政府に新しい責任を課した。不況と大量失業の問題、人口の都市集中から起る保健衛生問題および疾病と老年による困窮は、もはや個人の責任に余るものとなった。最初地方団体がこれに対処した。しかし、一九三〇年代の大不況下の大量失業は、もはや地方だけで負担しえない大きさに達した。州、ついには連邦が従来地方だけのものとされた責任をやむなく引受けることになった。²」として、現代社会の社会経済構造の全国化と公共団体とくに連邦政府の機能の拡大を指摘している。

1) 蠟山政道、現代国家と行政機能

2) A.H.Hansen and H.S.Perloff, *State and Local Finance in the National Economy*, 1944, p.121

しかしながら、ここで最も注意せねばならない点は、これらの論者が、現代における社会経済構造の全国化、大社会化の傾向をとらえ、これと国家機能の拡大との関係は明らかにしているけれども、この全国化、大社会化が、同時に地域的には大都市を中心に経済的には独占資本を中心に集中化し、この両現象の同時的発生によって、諸社会集団や各地方社会間の対立、抗争が、一層激しくされ、そのために国家機能がいよいよ拡大されざるをえないことが、充分に明らかにされていらないことである。この集中化傾向の軽視は、後に述べるような、これら論者の現代国家権力の階級性の軽視とともに、重大な欠陥であり、これは、現代国家機能の本質論にも影響する問題である。

それはとにかく、全国化され集中化された現代の大社会の挑戦をうけて、現代国家の機能は、外延的にも内包的に

も拡充されることは、明らかである。先ず第一に、社会の秩序を維持し、人間生活の安寧を保持するという従来国家権力維持上最少限度に必要とされた機能も、大社会内の諸種の対立・抗争が、激しくなると、一層拡張されとともに、複雑化される。各国の司法、警察の領域が、狭い生命財産の保護から、交通、保健衛生、労働および経済へと拡大されつつあることが、これを最も明瞭に示している。また戦争の危機、対外関係の紛糾および兵器の高度化は、いよいよ各国の軍備費を膨脹せしめている。世界の主要国は、協議によって、国際間の紛争を解決しようとしながらも、軍備の手をゆるめえない現状にある。蠟山学長は、「国家の行政機能は、社会秩序の維持から始まり、社会的価値の保護保存と展開し、やがて社会的資源の開発計画という順序に進化発展するもの」とされ、マッキイヴァも「秩序そのものを主張することは、国家をして警察国家たらしめることであり、それは唯だ程度において動物園の秩序と異るのみである。共同社会に役立つべき秩序は、共同社会の諸理想またとくに正義と自由の言葉によって理解される諸理想と一致し、またそれらによって限定されねばならぬ。秩序の真の政治的概念は、保護の概念に拡がる。ここに国家にとって大きな仕事があり、それは国家の性質に全く固有のものであるが、しかもなお大いに実現されていないところのものである。強者の代りに弱者を保護することは、大体において国家の職能の現代的解釈である。かかる保護は、漸次最低水準の生活の建設という形式をとり、（中略）正に秩序の概念が、保護のそれに拡がるごとくに保護はさらに保存および発展の仕事においてより広い解釈を見出す」と述べている。前述のように、その内部に諸種の対立をもち、衝突の危険をはらみながらも、交通・商業の発達、人口職業の激しい移動をみ、大資本大企業が支配する現代社会においては、国家は、必然に狭い意味の社会秩序の維持から進んで、広い意味の保護の機能にまで、その機能を拡大せざるをえないのであり、ここに国家の右のような行政機能の発展の社会的基礎がある。道路港湾の整備、治山

治水、保健衛生、教育文化の振興、社会扶助、労働規制並びにガス・電気・水道等の公益事業等は、保護機能の主要なものである。しかしながら、この場合にも、この国家機能の拡大が、前述のような大社会を基盤として、貧窮化する国民大衆の生活を保護しながらも、現代社会の集中化の中心に座する独占資本の利益をより多く重視するという資本主義国家の階級的性格によって強く制約されることを忘れてはならない。現代国家の保存開発の機能の社会的意義は、現代社会の社会経済構造と後述のような国家権力の階級性を充分認識した上で、判断されなければならない。

1) 蠟山、現代国家と行政機能五九頁

2) R.M.Maclver, *The Modern State*, 1928, p. 185—186

次ぎに注目すべきは、右のように外延的および内包的に発展する国家の行政機能の性格が、現代の全国化することにも集中化する大社会において、大きな変化をうけることである。この行政機能の性格変化と右に述べた機能の拡大とは、現段階における地方団体の自治行政の性格とあり方を考える場合に、きわめて重要である。

この変化は、国、地方を通じて、行政機能にナショナルな性格が、著しく強まってきたことである。各種の行政機能が、このようにナショナルな性格をもつてくるということは、現代社会が、全国化され集中化されて、大社会としての構造をもつということから必然に生ずるところである。ハンセンは、この関係を、前掲書において、「現代においては、人口の移動性がたかまり、全国が一つの労働市場となっている。(中略)人口移動は、一般に、教育保健の水準の最も貧しい地域から豊かな地域に向って行われる。(中略)労働者の生産能力をたかめる教育は、全国的な責任になる。全体としての国民の福利のためには、識別力と判断力を持ち、公共問題について読みかつ議論できる聡明な市民の養成が必要であり、これは民主主義の維持のためにも必要である。従って、連邦政府は国民教育の質に無関心で

ありえない。複雑な行政問題は、国民が知識をもった市民によって構成されることをますます要求する。保健厚生施設に関するナシ・ナル・ミニマムについても同様のことがいえる。¹⁾と述べている。チェスターもまたかれの著「中央政治と地方政治」(Central and Local Government, 1951)のうちで「曾て本質的にローカルなものとされた数多くの事項が、今日では、ナシ・ナルな性格をもってきていることが、普通認められている。」²⁾と指摘している。しかし、長浜政寿氏も指摘されているように、³⁾現段階における行政機能のナシ・ナリゼーションは、決して第十九世紀初期における国家化とは同じものでない。この時代における国家的性格とは、絶対主義的支配と市民社会的自由との構造的対立を前提とするものであり、市民社会に対する絶対主義的支配の強調を意味する。しかし、現代のナシ・ナリゼーションは、高度の独占段階における大社会形成の必然性によってもたらされるとともに、反面、その完全な実現の過程において、独占資本との鋭い対立に遭遇する運命をもつものである。

1) A.H.Hansen and H.S.Perloff, op. cit., p.142—143

2) D.N. Chester, Central and Local Government, 1951, p. 325

3) 長浜政寿、中央集権と地方自治(地方自治論文集)

右にあげたハンセンの引用文にも、行政機能のナシ・ナルな性格の強化が、各種の重要な行政機能について、ナシ・ナル・ミニマム(国民的最低水準)の実現を要請してくることが、述べられているが、この点について、「地方行政発展史」(A History of Local Government, 1949)を著したK・B・スメリエは、同書で「一八三二年には、地方で提供される行政は、全く純粋に地方的であって、地方的な利害に緊密に結びついて変化した。(中略)各地方で賦課されるレート(rate)の間の差異は、各国間の租税の差異における不等と同様に考えられた。(中略)行政では、County

は、ほとんど別個の国のように思われた。しかし、鉄道や自動車、国内を接合するにいたり、一つの地区における児童の大部分は、かれらの教育を完成するために他の地方へ出かけねばならず、（中略）細菌のぼく滅、犯罪の捜査および救済について、一地方の怠慢は、他地方に影響するようになった。かくして、与論は、一定の水準が、各地方において、義務的に必要であることを主張し始めた。各地方における国民的最低水準の思想は、各個人の国民的最低水準の思想の必然的な結果である。」¹⁾と述べている。こういうナシ・ナル・ミニマムの要請は、地方住民の政治的自覚にもとづく民主的要請によるところもあるであろうが、独占資本が、資本主義的社会秩序を維持し、資本主義的再生産に必要な教育ある労働力を保持する上からも要求されるのである。

1) K.B.Snellie, A History of Local Government, 1949, p.168

右に述べたように、いろいろの対立と矛盾を含んだ大社会の挑戦をうけて、その機能が外延的にも内包的にも拡大されるとともに、その行政機能にナシ・ナルな性格が強まってくると、政府構造にも変化を生ずる。この変化は、一言にしていえば、行政権の優位という現象である。高度の独占段階にある大社会が、内部の対立から生ずる諸問題と国際的な紛争に急速適切に対応するためには、政府構造内における統一と敏速な活動が、なによりも必要である。この意味から、資本主義初期の自由競争時代には、立法、司法および行政の三権分立になんら支障がなかったものも、現段階における右の要請に応ずるために、執行にあたる行政権が、次第に優勢になる一般的傾向が、現われてきた。また第十九世紀末にいたって、近代国家に内在する社会的矛盾が、明白になってくるに伴い、従来住民の意思を忠実に反映するものとされてきた代議制が、立法を通じて、社会の時代的要求を必らずしも満足させえなくなってきた¹⁾で、行政機能が、広義の立法過程に参加する機会を創り出すことになり、行政権が強化されてきた。かくして、近

時、内閣および行政機関の優位または指導権が、認められるようになってきた。このような行政権の優位は、たとえば形式的には国会を尊重し、立法権を認めながらも、実質的に貫徹実現されつつある。しかも、この行政権の優位は、対立抗争の多い現代社会において、国民大衆の要求を抑制して、独占資本の利益を擁護し実現していく上に大いに便利でもある。

1) 辻清明、行政学講義要目 第一分冊二二三頁

現段階においては、行政機能の方向の上にも従来みられなかったようないろいろの特徴が、現われてくる。大社会の内外における諸問題に敏速に適応して、ナショナルな機能を遂行せねばならない現代国家の行政機能に、なによりも統一性が、要求されることは、当然である。政府構造において行政権の優位をもたらした現代の大社会は、さらに行政権の内部においても、行政機能の統一性を要請する。蠟山学長は、前掲書で、「いま、大社会の発展によって現代国家は挑戦を受け、それに対応する必要に迫られている。そういう必要に迫られると、政府はその一体性又は統一性がますます必要となってくるのである。（中略）内外の大社会の要求に応じて、内は何らかの計画性をもった政治機能の必要が生じ、外は国際的な安全保障の確立を必要とする時代になっているのに、国会と内閣とが事毎に対立していたり、行政各省に対する内閣の統一力が弱かったり、国会と行政各省とがテンデンバラバラな関係であったとしたなら、とうてい現代国家の要請に応じうる政府たりえないからである。」と述べられている。この現代の行政機能の統一性の要求は、次ぎに述べる計画性のそれとともに、現段階の地方自治のあり方を考察する場合重要である。

1) 蠟山、前掲書 二四―二五頁

先きに述べたように、現代の社会経済構造は、全国化されると同時に集中化される反面、諸社会集団や諸地方社会

の間に激しい対立抗争の要因を含んでいる。従つて行政機能が、ナシヨナルな性格をもち、全国的にナシヨナル・ミニマムを充足せねばならないにもかかわらず、諸社会集団と諸地方社会の要求を、たえず調整していかなければならない。従つて、当然行政機能に総合的な計画化が必要になってくる。例えば、労資関係のごとく、農村対都市の関係のごとく、或いは繁栄地域と後進地域の関係のごとく、それぞれの社会集団や地方社会の要求が、対立し衝突する場合に、これらを全国的な見地から調整して、ナシヨナルな行政機能を遂行していくためには、全国的な総合計画がたてられ、これに一致するように行政を進めていく必要がある。現代の地方団体が、中央政府と新しい接点をもたねばならない理由の一つは、ここにある。

現代の行政機能における第三の特徴は、標準化の傾向である。この特徴は、前に述べた現代国家の行政機能のナシヨナルな性格の強化とナシヨナル・ミニマムの実現から当然要求されるところであるが、一方からいえば、独占段階における国民大衆の窮乏化に対して、許される範囲で一応人々の生活の最低限を保証して、大社会の崩壊を防ごうとするものである。社会保障制度にその典型的な姿がみられる。

以上述べたように、現段階においては、国家の機能が、外延的にも内包的にも拡大され、行政機能にナシヨナルな性格が強まり、かつ統一化、計画化および標準化が、行政機能の特徴となってくる。しかも、これらの現代の諸現象が、全国化と集中化の傾向が強く、幾多の対立と抗争を内包する大社会をバックとして現われることを考えれば、この段階において、国家権力が、著しく強大化されることは必然であるといわねばならない。国家機能が、社会秩序の維持、生命財産の保障および国土の防衛等の秩序維持的機能から保健衛生、教育文化、社会、経済等各方面における保護機能に拡大され、さらに、資源開発、土地利用、道路鉄道の敷設、都市計画、産業貿易の振興等の開発機能へ発

展することだけをもても、現代国家において国家権力が、強大化される条件が備わることを知りうるのであるが、これらの拡大された行政機能が、ナシヨナルな性格をもち、社会・教育・保健衛生その他において、ナシヨナル・ミニマムの実現が、要請されるということは、国の責任を一層重くすると同時に国家権力をいよいよ強大化せしめる。しかも、現代の行政機能は、その機能の性格からも、またこれを要請する大社会の社会経済的構造からも、ますます大きな複雑なものとなり、強大な国家権力の下に広汎な行政機能が、多岐にわたって運営される。かくして、第十九世紀末以来その権力の強大化に伴い、各国において国家公務員の数は、激増し、国家予算は著しく膨脹してきたのである。¹⁾(註一)

現代国家の行政機能の右に述べた諸傾向すなわち行政機能の領域の拡大、ナシヨナルな性格の濃化並びに統一性・計画性および標準化等は、必然に中央統制の強化をもたらすが、国家権力の強大化は、いよいよ中央統制の傾向を促進する。(註二)このような中央統制強化の必然性の下において、中央政府の地方団体に対する統制は、拡大強化されざるをえないことは、改めて説明するまでもないであろう。G・M・ハリスも、かれの「比較地方行政論」(Comparative Local Government, 1949)において、将来の地方行政の一般的傾向として、「中央政府による地方団体に対する統制は、一層拡まるように思われる、というのは、国民的なスケールでの計画が、これに導く¹⁾。」と述べている。もっとも第二十世紀の中央統制は、前世紀におけるような抑制的乃至禁止的のものだけでは到底足るものではない。それは、現代国家における行政機能が、単なる秩序維持的機能から保護機能へ、さらに開発機能へ発展しつつあることや、行政機能が、ナシヨナルな性格を強くするとともに全国的にナシヨナル・ミニマムの実現を要請されていることから容易に知られるところである。この点について、S・E・ファイナーは、「中央と地方との関係」という問題を第十九世紀は地

方の浪費を抑制することだと理解した。ところが、第二十世紀においては、ウェストミンスターに表明される人民の意識は、地方団体のそれよりもはるかに前進してしまっている。国会は、抑制することよりも、激励することを欲した。」と述べている。地方自治の母国として強固な地方分権的政治体制を発達せしめてきたイギリスでも、地方に対する中央統制が、今世紀とくに一九二〇年代から急速に拡まってきた。W・A・ロブソンは、その著「地方行政の発展」(The Development of Local Government, 1954)において、イギリスにおける最近の中央統制強化の傾向について、(一)地方団体から中央政府へ行政機能が、移管されつつあること(幹線道路、病院および公共扶助等)にみられる(二)中央統制に服する特定行政機関(Ad hoc bodies)にサービスや事業を移すこと(一部道路、ガス、電気等)および(三)地方団体に対する中央統制が増大していることの三つの形態をあげ、それぞれについての諸事実を説明している。

しかしながら、ここで最も注意すべきは、強大化して龐大な機構をもち、莫大な経費を支出する国家権力の階級的性格である。現代国家は、大社会の生成発展とくに社会経済構造の全国化によって、ひろく社会管理的任務を荷い数多くの公共的機能を遂行する必然性をもちながらも、これが、歴史的具体的に現われる場合には、独占段階における資本主義国家としての性格をもつのである。従って、国民大衆が、窮乏化していくとともに、農村や地方の中小都市が、疲弊していく現実において、現代国家のこの性格が、次第に明白に露呈せられ、国家権力が、国民大衆には、自らに對立するものとして意識されてくる。このような国家権力の階級性によって、現代国家の社会管理的任務は、資本家階級の特権階級的利益を擁護し、或いはこれによって強く制限されざるをえないことになり、公共的機能も、特殊階級的利益によって、モディファイされ、歪曲されるのである。上述のような国家機能の拡大、行政機能のナシヨナリゼーション、現代行政機能の諸特徴並びに中央統制の問題も、現代の国家権力のこの具体的な階級性を考慮しな

各国における公務員の増加

	イギリス		フランス		アメリカ		日本	
	公務員 千人	人口 百万人	公務員 千人	人口 百万人	公務員 千人	人口 百万人	公務員 千人	人口 百万人
1821	27	14.1	—	30.4	8	9.6	—	—
1841	17	18.4	90	34.2	23	17.1	—	—
1861	59	23.1	248	37.4	49	31.4	—	—
1881	81	29.7	379	37.6	107	50.2	68	36.3
1901	153	37.0	451	39.0	256	76.0	97	48.2
1911	644	40.8	699	39.6	370	92.0	196	68.7
1921	958	42.8	1,212	39.2	567	105.7	328	79.3
1928	1,024	44.7	1,008	40.7	609	122.7	691	88.6
1946	2,336	47.8	1,429	40.5	2,128	146.0	1,402 (昭26 年6月)	82.6 (昭24 年推定)

国家権力の強化と地方自治

- (備考) 1. この表は我国を除いて、他はすべて Herman Finer, Theory and Practice of Modern Government, Revised Edition, 1949, p. 710による。
2. この表には中央及び地方の公務員が含まれているが、軍人、裁判官、警官及び教員は含まれていない。但しアメリカ合衆国の場合は、連邦政府の公務員のみを示している。
3. 我が国の分は、帝国統計年鑑により、中央政府の公務員のみを示し、警察官及び教員を含む。なお昭和26年6月現在の公務員数は行政管理庁の調査によるもので、その中には、国有鉄道及び専売公社の職員が含まれている。我国地方公務員の数は、昭26年年現在で約130万といわれている。

各国における国家歳出の膨脹

年 度	アメリカ合衆国	イギリス	日 本
	百万弗	百万磅	百万円
1865	(1861—5年の平均) 683	65	(1867年) 30
1898	(1891—5年の平均) 363	102	246
1902	(1601—5年の平均) 535	183	281
1914	735	197	668
1918	12,696	2,696	823
1922	3,372	1,079	1,501
1930	3,440	829	1,606
1940	9,182	1,032	5,861
1950	40,166	3,924	661,406

れば、到底その本質を捉えることはできないのである。(註三)

(註一) 第十九世紀後半以後における英、米、仏、日の国家公務員数と国家歳出額(一八八〇—一九五〇)は、前頁の表のとおりである。(吉村正、現代政治の解明増補版による)

(註二) E.S. ハッナイナーは、「イギリスにおける地方自治」[Local Government in England and Wales, 1953] の序言で、現代における中央統制の根拠として、次ぎのものをあげている。「その一つは、経済的なもので、地方団体は、一国の公共経費の四分の一を支出し、また中央政府が、全体として経済制度の作用に責任を引受るかぎり、地方経費は、この広い経済政策に合致せねばならない。同様に財政的にも理由がある。今日、地方団体は、地方課税で徴収するよりも、多額の収入を、中央政府から補助金を通じてうけているので、国会が、この金額がいかに支出されているかについて、或る程度の統制を主張するのにも自然ではない。さらに、与論の力が中央の監督に対し有力な影響をおよぼした。与論は人々がたまたま生れ或いは職を見出した地方に関係なく、すべての人々にサービスを平等に提供すべきことを、ますます強く要求してきている。」⁴⁾と述べている。

(註三) イギリスにおける中央統制が、かなり明白な形をとって現われたのは、一九二二年の教育法 (Education Act) で、一九二九年の地方自治法 (Local Government Act) と同年の Block Grant の採用は、中央統制を一段と進め、保健大臣や運輸大臣の統制力を強めたが、Block Grant が、その有力な裏付となったことは注目されねばならない。一九三一年の財政危機と同年公布された National Economy Act は、大蔵大臣の地方行政に対する統制力を拡大強化した。その後も、この傾向は、一層進み、一九四四年の教育法は、文部大臣に地方の教育行政に対する広汎な統制権を賦与した。これによると、地方団体が学校教育施設を設けようとする場合、それについての詳細な管理と維持に関する施設計画書を中央の教育省に提出する。教育省はそれを修正する権限をもっているが、認可されると同時に、Local Education Order が発せられ、施設計画書は当該地方団体にとって法律と同等の効力をもつことになる。この改革は、チェスターをして地方自治の破壊と呼ばしめたのである。一九四七年の Town and Country Planning Act は、地域計画の実施について中央の統制を制度化した。さらに一九四八年の Local Government Act は、いかに地方団体のレートの課税対象である不動産の評価を、中央で統一的に実施することにして、イギリスにおける伝統的な地方課税権の独立性を大きく制限したが、同時に実施された Exchequer Equalization Grant

国家権力の強化と地方自治

は、中央統制の進展に役立ったのである。

- 1) G. M. Harris, *Comparative Local Government*, 1949, p.186
- 2) S. E. Finer, *A Primer of Public Administration* 1950, p.15
- 3) W. A. Robson, *The Development of Local Government*, revised and enlarged Third Ed., 1954, p.36—40
- 4) 阿利莫二氏も、論文「合衆国に於ける職能政府の形成」(法学志林五一の二)においてこの点を指摘されている。
- 5) S. J. Maud and E. Finer, *Local Government in England and Wales*, 1953, p.172—173

四 地方自治の意義と地位

その内部に階級的或いは地方的な諸対立をもつ複雑な大社会の成立によって、右に述べたように、強大な国家権力の下に国家の行政機能が、拡充されるとともに、ナショナルな性格が、強まり、また行政の統一性と計画性が重視され、標準化が進められてくると、どうしても地方団体の行政に対する中央政府の統制が、増大する。その結果、地方団体の第十九世紀的な意味の自主性は、弱まらざるをえない。その上、各地方住民の地方税負担均衡化の要求(註一)や、一九二〇年以後の国庫補助金の増大は、財政面からの中央統制を強め、これがさらに地方団体の自治を抑制してくる。

(註一)ヒックス(Hicks U.K.)はかの女の「イギリス財政の構造とその発展」(*British Public Finances: Their Structure and Development*, 1880—1952, 1954)のうさば「ポンド当り地方税額の平準化を望むならば、もっと直接の方法で達成できよう。サービスの標準を平等ならしめるという場合にも、同じことがあてはまる。しかし、どちらの場合にも、目的が達成されたとき、残っている地方自治の最後の一かけらが、ほぼ確実に消え失せてしまうであろう。」¹⁾と述べている。

1) U.K. Hicks, *British Public Finances: Their Structure and Development*, 1880—1952, 1954, p.127

このようにして、現段階においては、行政上および財政上の諸条件の変化によって、地方団体の自治を制限する傾

向が、強まるだけでなく、地方団体自体の側においても、第十九世紀的な自治を支える条件が、次第に失われてくる。もともと地方自治を支える支柱は、人間と郷土との結びつきを基礎とする住民の共同体的意識であり、一つの地域社会を中心に堅く結びついた共同体的責任感である。しかるに、ケットゲンも指摘しているように、資本主義の発展は、人間と土との結びつきを次第に切り離し、郷土的住民でない住民、例えば賃銀労働者、俸給生活者等のような職業上、生計上偶然にその地方に居住するような住民が多くなり、住民間における地域共同体に対する強い確信と共通の責任感が、稀薄になってくる。このような変化が、やがて地方団体の行政機能にも作用し、地方団体の機能は、住民の郷土的特殊性にもとづく地方的な生活共同体的な機能に重点をおくよりも、むしろ同一地域社会内の住民の社会的経済的利害の対立を調整して、住民共通の共同需要を充したり、或いは、既述のように、国の全国的なナショナルな行政を地方で分担したりすることに重心が移っていくことになる。このような著しい変化は、いわゆる「地方自治の危機」として認識されたのであるが、この変化は、資本主義の発展に伴う社会経済構造の全国化と集中化から必然に生ずる地方団体の性格、機能の変化であるといわねばならない。勿論、このような変化が、すべての地方団体に同時にかつ同様に発展するわけではなく、同一国内においても、各地方によりその現れ方は種々であり、そのうちには右の一般的な傾向と異なる様相を呈するものもあるが、一般的には、今日、第十九世紀的な地方自治を支える地方団体の条件は、失われつつあるといわねばならない。

1) A. Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931, s. 12, 18

2) 例え A. Köttgen の前掲書 E. Forsthoff, Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932 の 113 頁を参照。

次ぎに、第十九世紀的な地方自治の危機は、地方団体の政治化においても現われている。第十九世紀の意味におけ

る地方自治の観念は、政治的意思の担当者としての国家と非政治的な自治団体という対置関係において理解され、この地方団体の非政治性が、一部の学者によって高く評価されたのである（当時においても地方自治団体に政治性がなかったとはいえないが）。しかるに、資本主義の発展に伴って、住民の郷土的・一体的関係がゆるんで、同一地域社会内における住民間の職業的階級的対立が激しくなり、地方団体の社会的条件や機能が、上述のように変化してくると、自然に地方団体自らが、政治的意思の担当者となる。しかも、現段階においては、この地方団体の政治化も、中央の政党や国の政治的意思と密接な関係をもつだけでなく、地方団体が、全国的なナショナルな行政を分担することが多くなるに伴い、中央の政治的意思や政策が、地方に深く浸透することになる。このようにして、その非政治性を買われた第十九世紀的な地方自治は、この性格を失い、いよいよその政治性を強烈にするとともに、中央の政治に従属することになる。

しかし、ここで最も重要なことは、右に述べた行政上および財政上の諸条件により、また地方団体自体の基礎条件の変化によって、第十九世紀的な伝統的自由主義的な地方自治が、崩壊していく過程において、地方団体の行財政が、いかなる社会経済的役割を、具体的に演じつつあるか、という問題である。この問題は、結局現段階における国家権力の政治的階級的性格と、各地域社会内の階級関係、政治状態とによって規定されるのであるが、一般的にいつて、第十九世紀的な旧い地方自治の崩壊に代わって、新しい社会における地方自治に対する住民の確信と支持が、いまだ形成されないままに、地方団体は、国家権力を握る独占資本およびこれに連る地方の中小資本や地主の利益に奉仕することが多く、またかれらの利益によって大きく制約されており、諸種の行財政上の手段や組織も、一部の利益のために利用されがちである。そのために、地方団体は、その租税負担等を通じて、むしろ住民大衆に対立する

ものとして意識されることが多い。従って、現実の問題としては、現段階における地方自治のもつこの社会経済的階級的性格を摘出批判することが重要であるが、そのためには、われわれは先ず民主主義国家における地方自治の意義とその地位について深く検討し、これに関する確信をもつことが、なにより必要である。

先ず民主主義と地方自治の關係から検討してみよう。地方自治が、民主主義にとって大きな価値をもつことについて、従来最もひろく主張されてきたところは、地方自治が、民衆の民主的生活方式の訓練に大いに役立つという点である。ブライス(J. Bryce)も、かれの名著「近代民主政治」(Modern Democracies, 1921)のうちに、多くの国々の地方自治を具体的に研究した結果、これ等の例は、地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人なりという格言の正しいことを示すものである。¹⁾と述べ、最近にも、チェスター(D.N. Chester)は、前掲書において、地方自治について、「その価値は、生活の民主的な方法から生れるところのものであり、それは、人々が、自らを支配する方法の一部であり、責任ある市民性を鼓舞し訓練する。その強さは、いわゆる独裁者による中央機関の掌握に対する防衛手段である。」²⁾と説いている。

1) ブライス著、松山武訳、近代民主政治第一卷一六〇頁

2) D.N. Chester, op. cit., p. 342

しかしながら、右の民衆の民主的訓練という点に、地方自治の価値を認める学説は、第十九世紀初期の絶対主義的官僚制的国家権力に対抗して、市民社会的自由を主張した時代にもあてはまる主張であり、これだけでは、新しい意味の民主主義国家における地方自治の意義とその地位について、充分な説明を与えるものということはできない。

ペータースは、「厳密な意味における民主主義の立場からするならば、全体意志の貫徹に対して自己の意志として

対立的にあらわれるような一切は、排除されなければならない。別して、部分の特殊意志が、全体意志と並んで存立することは、理論的にはありえない。¹⁾と述べ、民主主義は、本質的に中央集権的な志向をもっているのであり、そのかぎりでは地方団体の自立性を意味する地方自治とは矛盾するとしている。ペーターヌのいうように、民主主義国家において、国民全体の意思に本質的に、対立する部分の意思が、実現されないことは、明らかであろう。しかし、いかに全体意思を代表する民主主義国家といえども、全体意思に本質的に対立しない部分的な特殊な意思が、存立することは許されるであろう。むしろ民主主義は、統治構造の末端にいたるまで実現され、一部の意思も尊重されねばならず、その意味で部分的意思を無視することはできない。また部分的な特殊意思を尊重し、部分的利益を保護するためとは、民主主義を国の隅々まで滲透せしめるとともに、民主主義そのものを内面から全国的に支持し強力化するためには必要であると考えられる。この意味から、民主主義国家においても、地方的特殊性は、充分に尊重されねばならず、この地方的特殊性の尊重の上にたつ地方行政は、やはりその地方住民の民主的参加によって自治的に行われることが必要である（もともとこの場合の地方自治は、十九世紀の意味の地方自治のように、絶体主義的官僚的中央集権に対立するものではなく、民主的国家の補完的役割を演ずるものである）。いいかえれば多くの社会的、経済的および文化的条件を異にする各地域社会の利益を尊重して行政を行い、この行政が、地方住民の自覚的な責任感と積極的な参加によっておし進められることによって、全国民的な政治的統一が、内面的に維持され充実されると同時に、民主主義そのものが、各地域に滲透することによって、内面から強力化されるのである。またこれによって、民主主義的中央集権が、悪しき官僚制的な支配に墮することを避け、行政の劃一化と固定化を防ぐことができるのである。かかる意味において地方自治制は、民主主義国家においても、国家構造の本質から必要とされる不可欠な機構であるといわ

ねばならない。ケットゲンは「君主主義的国家構造における自治は、その時代の民主主義的傾向へ結びつくものとして理解されねばならなかったのであるが、現代におけるその存立の必然性は、直接に民主主義の構造から生れてくる。立憲君主主義にとっては、単に偶然的な意味をしかもたなかったものが、民主主義の下においては、国家構造の本質的なものにまでなってしまった。」と述べている。この民主主義国家における地方自治の意義こそ、われわれが誤りなく認識しておかねばならないのであり、それはわれわれが、現実の地方自治の具体的な姿を批判する場合の基礎的認識となるものである。

1) H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, 1932, s. 45

2) Kötigen, a.a.O.S. 46

次に、民主主義国家における地方自治の地位が問題である。前述の「大社会」をその社会経済的背景としても、強大な国家権力の下にその行政機能が拡充されるとともに、ナシ・ナルな性格を濃くし、全国にわたって行政内容にナシ・ナル・ミニマムが要求されることは、民主主義国家においても同様である。むしろ民主主義国家においてこそ、真に国民大衆の要請を反映した民主的な意味でナシ・ナルな行政が、多くなるであろうし、また全国的にナシ・ナル・ミニマムが実現される大きな可能性が与えられる。このようなナシ・ナルな行政については、中央においても全国的な総合計画がたてられ、地方団体の行政が、これに一致することが、要請されるが、この場合にも、総合計画への一致が、必ずしも強制的にはなく、なるべく地方団体の自発的積極的な協力と実行を生かすようにされなくてはならない。この点で、地方団体と中央政府の新しい有機的な弾力性のある結びつきが、必要になる。同時にローカルな行政についても、各地方の特殊性が尊重されながらも、その内容や実施において、第十九世紀的な地方自治の場合

のように、中央から分立し対立するものではなく、それは、中央の基本方針と全体の総合計画にマッチすることが要求される。右に述べたところによって、民主主義国家における中央と地方の関係、地方自治の地位が、明らかになったことと考えられる。いいかえれば、ナショナルな行政については、基本方針や総合計画の大綱は、中央で決定し、具体的な実施は、中央政府と地方団体の協力により、地方的特殊性を尊重し、住民の自治的参加によって行い、またローカルな行政も、右の基本方針や総合計画に照して評価され、自治的に実施されねばならない。この場合、最も重要な点は、中央の基本方針や総合計画への一致、中央と地方の協力が、上から一方的劃一的に行われるのではなく、地方の特殊性を尊重し、住民の自治的参加によって、民主的に弾力的になされるということであり、これによって、民主主義は、全国的に内面的に支持され、強化されるのであり、国民的な統一が、強固に維持されるのである。

第三に、民主主義国家において、広汎な社会管理的任務を負って、各種の行政機能を能率的に有効に実施するためには、種々の行政手段や財政手段の技術的合理化や中央と地方の合理的な協力組織等が、今日以上に要求されることは、容易に想像されるところである。この場合、現在、資本主義国家の下に発達しつつある諸種の進歩した行財政上の手段や組織、例えば人事管理、地方財政調整交付金制、中央地方間および各地方団体間の協力組織等が、民主主義国家においても、その目的は異るとはいえ、行政遂行上重要な機構となりうるものと考えられる。これらの手段や組織は、たとえ資本主義国家と民主主義国家と、その政治体制は、相違するとはいえ、同様に「大社会」を対象とし、広汎な社会管理的任務をもち、多岐にわたる行政機能を実施して、その間に統一性と計画性を保持しようとするものであって、その機能と条件において相通ずるものが多い。これらの進歩したいろいろの手段や組織は、今日では真にそれが企図する行政能率を発揮し、行政の有効性を保障するための政治的条件を欠き、一部の利益のために歪めて利

用されているのである。従って、中央権力と地方権力が民主化される時には、これらの手段や組織は、その能率と有効性を大いに發揮しうるのである。この意味からして、われわれは、今日資本主義国家下に発達しつつある進歩した諸種の地方行政財政上の手段や組織に、充分注意を払う必要がある。

しかし右に述べたところは、確立された民主主義国家における地方自治の意義と地位について論じたのであるが、民主主義国家確立への過渡期においては、全体意思を強力に実現して、民主的体制を樹立するために、一時、地方の特殊性にもとづく部分的意思を、或る程度抑制する政策をとり、もっぱら中央の方針と計画が全国にわたって厳密に実施されることを必要とすることもあるであらう。

しかしながら、現実におけるわれわれの任務は、高度の独占資本主義段階において眼前に展開されている地方自治の前述のような社会経済的な役割を、具体的に摘出し、住民大衆の立場からこれに忌憚なき批判を加えることである。しかも、今日、われわれには、将来の新しい民主主義社会における地方自治の意義と地位についての確信が欠けているために、現実の地方自治に対する批判の基準がなく、建設的な批判が行われないのが、実情である。例えば、チェスターは、「高度に中央集権化された行政は、独裁政治形態の証明であることを示す多くの証拠がある。現代の独裁者の最も初期の活動の一つは、すべての地方的に選挙される団体の力と責任を減じ、中央統制を増すことである。過去半世紀間の中央と地方の關係は、英国において疑いもなく、法制上および憲法上独裁を導き入れることを容易にしてきた。」¹⁾と嘆きながらも、民主主義と地方自治の關係については、前に引用したかれの言葉が示しているように、市民の民主的生活方式の訓練と独裁者に対する抵抗という点をあげているだけであって、民主主義国家における地方自治についての本質的構造的な認識をもっていない。従って、かれの嘆きは、ただ詠嘆的な響きをも（だけで、

将来への建設的な確信をわれわれに与えない。このような将来の地方自治に対する確信の欠如は、ともすると、今日の独占資本主義段階における官僚的中央集権化を、そのまま全国化と集中化の強い社会経済構造をもつ大社会における必然的な一般的な傾向として是認し、その政治的性格を暴露することを怠ることとなるのである。われわれは、先ず、前述のような民主主義国家における地方自治の意義と内容を明確に把握し、この認識の上にたつて、これと対蹠的な内容と役割をもつ現段階における地方自治の本質を、国民大衆の前に暴露して、これに抵抗しつつ、地方における民主的勢力の強化に努力することが、必要である。